

Política industrial versus política medio-ambiental. Una cuestión de prioridades difíciles de establecer. La cuestión de las “papeleras” sobre el Río Uruguay.

Por Gabriel Balbo

A partir de la enunciación de algunas cuestiones de políticas y prioridades, intentaremos en estas pocas líneas otorgar una valoración relativa dentro del caso de las “papeleras”, a una u otra política entre las dirigidas a temas medioambientales y aquellas específicas focalizadas al desarrollo industrial regional.

En este sentido, las instituciones gubernamentales en ejercicio del poder que les es conferido, impulsan acciones concretas y programas dentro del marco de unas políticas públicas determinadas, las que surgen como resultado de procesos de decisión e interacción política.

El universo posible de políticas públicas está condicionado por un abanico amplio de factores; todos ellos deben partir de la noción del interés nacional del país. Entre los factores podemos destacar los recursos económicos con los que cuenta el Estado, los horizontes temporales de los gobiernos y sus expectativas futuras, la influencia del interés privado (empresas, particulares), entre otros.

En la aplicación de determinadas políticas surgen contrariedades por cuanto beneficiando cierto ámbito se puede (se suele) estar perjudicando otro. Es un caso común la controversia entre política industrial y política medioambiental cuando la actividad productiva a fomentar es potencialmente contaminante.

Es en este punto donde se debe evaluar que es lo más conveniente para el país (o para una región). En el caso de recursos naturales debería plantearse si es mejor explotarlos (y exportarlos) sin agregación de proceso productivo alguno, manteniendo un bajo nivel de contaminación ambiental, o procesar in situ estos recursos industrialmente, con la consecuente generación de las externalidades medioambientales mencionadas.

Esta disyuntiva se presenta para los decisores políticos como una especie de balanza: oscila por un lado la cuestión del desarrollo económico y por el otro la cuestión del medio

ambiente. Debería ser la consideración del interés nacional el factor que incline, hacia un lado o hacia el otro, el fiel de la balanza.

Sería prácticamente incuestionable que el foco del interés nacional de un país en vías de desarrollo es, justamente, progresar en su desarrollo económico.

El desarrollo económico está directamente ligado con el desarrollo industrial. No existe país desarrollado que no tenga una industria fuerte. Y no existe prácticamente actividad industrial compleja que no contamine.

Ahora, los países desarrollados poseen a su vez unas reglas, unos niveles de tolerancia, unos parámetros con respecto al cuidado del medio ambiente. Existen inclusive tratados internacionales, como el Protocolo de Kyoto, que fijan niveles sobre los cuales se castiga la contaminación. Existen premios y sanciones, sistemas de cuotas de emisión, entre otros.

En el caso planteado con respecto al establecimiento de las “papeleras” sobre el Río Uruguay podemos distinguir básicamente dos diferentes “balanzas” políticas a resolver e inclusive aventurar una tercera. La primera de ellas, el primer escenario, juega en el interés nacional uruguayo: el fiel de la balanza está evidentemente en favor del desarrollo económico, de la promoción de una industria más allá de sus externalidades negativas en cuanto al medio ambiente.

El segundo escenario (la segunda “balanza”) está representada por el Estatuto del Río Uruguay, compartido por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay. Básicamente se le suma al primer escenario las cuestiones que afecten el interés nacional argentino. En este caso, es claro que Argentina solo vislumbra perjuicios en cuanto a la instalación de las plantas por cuanto no obtiene ningún beneficio económico directo sino aparentemente todo lo contrario. Hace entonces pesar en mayor medida (lógicamente) la protección del medio ambiente.

El tercer escenario que no deberíamos obviar es el regional, es MERCOSUR. Al segundo escenario le sumamos un hipotético interés regional que, de acuerdo con el grado de integración entre los países de la región, será más o menos decisivo a la hora de tomar decisiones.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales el primer escenario está fuera de su ámbito de incumbencia, por tratarse de una decisión soberana de un país. La decisión ha sido tomada y Uruguay aspira a la construcción de las plantas productoras de pasta celulósica (que de hecho ya se están construyendo).

El segundo escenario está subordinado a un acuerdo que debe haber entre ambas partes firmantes del protocolo del Río Uruguay. En este sentido, Uruguay ya no puede pensar solamente en su propio interés y debería considerar los perjuicios que las plantas causarían en Argentina (más específicamente en Gualeguaychú).

De forma recíproca, Argentina debería evaluar de manera cierta los potenciales perjuicios que las plantas le acarrearían no dejando de considerar el beneficio que significarían para Uruguay. Esta forma de trabajo se realizaría dentro del marco de la cooperación, cuestión inherente a las relaciones internacionales.

El marco de la cooperación involucra acercamientos, entendimientos mutuos, cesiones. Se trata de evitar las posiciones inflexibles y construir una solución conveniente para todos.

Por último, sobre el tercer escenario que es MERCOSUR, se asume que por su actual estado de debilidad institucional y relacional, la cuestión de las “papeleras” es un conflicto sólo de alcance bilateral. En tal sentido Brasil, el líder regional, evita tomar alguna posición al respecto: ya bastante agitadas están las aguas diplomáticas con temas de índole comercial (léase posibles acuerdos de libre comercio entre Uruguay-Estados Unidos y Paraguay-Estados Unidos) para agregar más problemas a la relación entre los socios de MERCOSUR.

El interés regional en este momento pasaría por la búsqueda de puntos en común (de coincidencias) y en la elusión de discordias. Ejemplo de los primeros sería el tratamiento de la integración energética; un ejemplo de la elusión de discordias sería la posición más laxa que estarían demostrando Brasil y Argentina con respecto al potencial acuerdo de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos (manifestando que “no habría problemas” si se firmaran).

Enfocado en el conflicto, a pesar de que el venezolano Chavez hiciera recientemente rutilantes declaraciones sobre el futuro de MERCOSUR en el marco de un encuentro en Asunción con los presidentes de Paraguay y Uruguay (en el sentido de que si el MERCOSUR debía morir para que naciera la verdadera integración, “que muera”), fue inusualmente diplomático al manifestar que “el caso de las papeleras es un tema bilateral” que involucra a “dos países y a dos presidentes hermanos”.

Retomando entonces el enfoque bilateral, es claro que Uruguay quiere crecer económicamente con la producción de pasta celulósica y Argentina no quiere perjudicarse con la contaminación derivada de esta industria ¿no sería entonces una posible salida para el conflicto la implementación de un sistema de procesamiento de efluentes, sumado a un control conjunto de vertidos y emanaciones contaminantes? ¿No podría sumarse a esto eventuales compensaciones para Argentina por las externalidades?

Insistimos en que cada uno de los países debería preponderar por sobre los intereses políticos coyunturales el interés nacional (e inclusive reflejar el interés regional) en las negociaciones. El tema va mucho más allá de la puja entre presidentes de turno. Estamos hablando de desarrollo económico y de protección del medio ambiente; ambos conceptos tienen (o deberían tener) horizontes temporales mucho mayores que cualquier proyecto político individual.